



Le ” chaînon manquant ” des contrats publics : les partenariats public-privé, entre marchés publics et délégation de service public

Frédéric Marty, Arnaud Voisin, Sylvie Trosa

► To cite this version:

Frédéric Marty, Arnaud Voisin, Sylvie Trosa. Le ” chaînon manquant ” des contrats publics : les partenariats public-privé, entre marchés publics et délégation de service public. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2003, 59 (4), pp.10-20. halshs-00733319

HAL Id: halshs-00733319

<https://shs.hal.science/halshs-00733319>

Submitted on 18 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le « chaînon manquant » des contrats publics : les partenariats public-privé, entre marchés publics et délégation de service public

Sylvie TROSA
Expert international en management public
Frédéric MARTY
Chargé de recherche CNRS-CREDECO
Arnaud VOISIN
Observatoire économique de la Défense

« On appelle cela le « partenariat public-privé », anciennement les marchés d'entreprises de travaux publics (M.E.T.P.), on en connaît les suites judiciaires. Plus loin encore, on parlait de marchés cadres qui nous ont donné les écoles Pailleron, de sinistre mémoire, et ces grands ensembles qu'on s'applique aujourd'hui à démolir »

(Jean-Paul Alduy, discussion relative à l'adoption définitive du projet de loi de simplification administrative au Sénat, le 10 juin 2003)

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 sur la simplification administrative stipule dans son article 6 la création de nouvelles formes de contrats en matière de commande publique, inspirées des partenariats public-privé en cours dans les pays anglo-saxons. La longue tradition française de délégation de service public conduit la plupart des acteurs publics et privés à ramener ces formes contractuelles nouvelles à des instruments existants. Dans cette optique, les partenariats public-privé ne seraient au mieux qu'une forme particulière de délégation de service public (DSP), au pire, un avatar des très controversés marchés d'entreprises de travaux publics (METP), associés à la corruption et au favoritisme à l'égard des grands groupes¹. La polémique autour des partenariats qui se développa dans le courant du mois de juin conduisit au dépôt d'un recours devant le Conseil Constitutionnel. Ce dernier, dans sa décision², limita les dérogations à des situations pour lesquelles il existe des motifs d'intérêt général, tel que l'urgence ou la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé.

Il n'en demeure pas moins que cette polémique a pu occulter les enjeux de cette réforme. Elle est, de plus, susceptible de rendre plus difficiles les rapports entre collectivités publiques et entreprises. Les partenariats public-privé contractés dans les pays anglo-saxons couvrent un champ allant de formules proches de la délégation de service public française (autoroutes et ouvrages publics rémunérés par les usagers) à des services tels que la gestion de flottes de

¹ « Pour compléter l'ensemble, le gouvernement entend profiter de la loi d'habilitation pour introduire les contrats de partenariat public-privé, qui permettront à une même entreprise d'assurer la conception, la réalisation et l'entretien d'un ouvrage public. Cette procédure, qui réinstitue les marchés d'entreprises de travaux publics (METP), avait été proscrite par la loi après une série de dérives, notamment mises au jour dans l'enquête sur les marchés des lycées d'Ile-de-France, sur fond de soupçons portant sur le financement occulte des partis politiques ».

Lhomme F. et Orange M., (2003), « La réforme des marchés publics inquiète élus et entreprises », *Le Monde*, 10 juin.

² Décision n° 2003-473 DC du Conseil Constitutionnel en date du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

transport, en passant par la construction et l'exploitation d'ensembles immobiliers. Certaines opérations impliquent la valorisation des actifs acquis pour le compte de l'administration par l'offre des capacités excédentaires sur le marché.

A ce stade, il convient de poser les termes du débat en définissant l'originalité des partenariats public-privé. Nous présenterons ensuite les éléments du rapport coût / efficacité de ces partenariats avant de mettre en évidence les risques qui leur sont attachés. Enfin, à l'aune des expériences étrangères, nous identifierons quels peuvent être leurs facteurs clé de succès.

A. Définition et champ d'application des partenariats public-privé

L'originalité des PPP vis-à-vis des instruments juridiques existants

Les partenariats public-privé se distinguent de la délégation de service public par la relation entretenue entre la personne publique et l'opérateur. Si certains montages s'apparentent à une délégation (cas des autoroutes rémunérées par les usagers), d'autres mobilisent un paiement de la puissance publique. Les partenariats reposent sur une cogestion, qui par bien des aspects est à l'opposé de l'idée de délégation. Dans le cadre de cette dernière, les collectivités publiques ne participent pas à la gestion, tandis que dans le partenariat, le pilotage est une activité quotidienne, assurée par une équipe de projet intégrée public-privé. Au-delà du lien juridique et financier, les partenariats public-privé nécessitent une convergence d'objectifs entre l'administration et l'opérateur.

Les partenariats public-privé se distinguent des METP par leur mécanisme de paiement et par leur objet. Tandis que les METP, interdits par le code des marchés publics révisé en 2001, reposaient sur des paiements forfaitaires, les partenariats anglo-saxons sont rémunérés sur la base de critères de performance et de qualité préalablement définis. Il ne s'agit pas de rembourser le coût d'un investissement et de son exploitation sur une période d'amortissement donnée, mais de payer un service rendu par l'opérateur. L'amortissement de l'investissement consenti par le secteur privé n'est qu'un des éléments de construction du prix du service.

Les causes de l'émergence des partenariats public-privé

Dans les pays anglo-saxons, le recours aux partenariats public-privé s'est imposé à la suite d'une série de constats tendant à montrer la nécessité de montages intermédiaires entre la privatisation et le maintien des services en régie.

D'une part, les gouvernements, notamment au Royaume-Uni ont perçu les limites des privatisations. Il apparaît, en effet, plus difficile d'atteindre un certain niveau de prestations par la seule régulation d'un prestataire privé, qu'en nouant avec ce dernier un contrat partenarial. Un nombre important de d'opérations de privatisation a été considéré comme des échecs, du fait du manque de compréhension par l'entreprise des objectifs de la puissance publique et d'un défaut de prise en compte des performances dans leur pilotage³.

³ « Too often, these early approaches were based on the assumption that the best solution to public sector problems was simply to transfer as much of the activity as quickly as possible to the private sector. The private

D'autre part, l'Etat devient de moins en moins une autorité qui produit par elle-même et il a dans certains domaines intérêt à recourir à des compétences dont il ne dispose pas dans le cadre de la fonction publique et pour lesquelles il ne ferait pas sens de recruter des fonctionnaires, car les compétences sont trop évolutives (généticiens, maintenant informaticiens, certains spécialistes des ressources humaines, etc...). L'Etat ne serait plus simplement recruteur ou producteur mais acheteur de services. La constatation que la puissance publique et le secteur privé (y compris non lucratif) sont complémentaires.

A ces limites, il convient d'ajouter la complexification des enjeux. Tout d'abord, les attentes des usagers sont plus grandes, en termes d'information ou de confort du voyage. Ensuite, de nouvelles considérations sont à prendre en compte, notamment l'environnement, lesquelles ajoutent des coûts ou des facteurs de risque supplémentaires. Enfin, des objectifs de développement économique peuvent amener à prévoir des infrastructures qui ne sont pas nécessairement rentables. Celles-ci ne peuvent être payées seules par l'utilisateur. Elles nécessitent donc d'importantes subventions, voire des versements financiers sur la durée de l'exploitation.

On peut se demander si le partenariat public-privé ne revient pas à prendre en compte les nécessaires évolutions de la délégation de service public sous l'effet du changement des attentes sociales, des enjeux (une meilleure couverture en infrastructures du pays) et de la situation économique.

B. L'arbitrage économique à l'origine du choix d'un montage partenarial

Quel rapport coût / efficacité des PPP ?

Les partenariats public-privé ont été lancés dans les pays anglo-saxons dans un contexte de sous-investissement public et de mauvaise qualité des infrastructures comme du service rendu. Ils transfèrent à un opérateur privé le soin de prendre à sa charge le cycle d'investissement et les risques qui lui sont associés, en échange d'un contrat de longue durée durant lequel l'Etat lui versera une redevance. Ce transfert de responsabilité permet de lisser le cycle budgétaire, les pics d'investissement étant plus difficiles à financer pour une collectivité publique qu'un versement annuel et régulier.

La critique la plus courante concernant les partenariats public-privé est le coût de l'emprunt privé, supérieur à celui de l'emprunt public. Cet argument est pour partie contestable, dans la mesure où la plupart des projets en partenariat public-privé sont notés au même niveau de risque que les dettes souveraines par les agences de rating. Ainsi Standard and Poor's affecte sa note maximale (AAA) aux partenariats relatifs aux hôpitaux et aux opérations immobilières. De ce fait, l'Etat britannique estime le différentiel réel de taux à 1,5 %. Par ailleurs ce décalage n'est pas un indicateur en soi mais doit être ramené au coût global du projet. Par exemple la Cour des comptes britannique, le National Audit Office, rapporte le surcoût de l'emprunt au surcoût de la gestion par la puissance publique, notamment aux retards dus à des gels budgétaires ou de mauvaises gestions de projet. Il estime ces dérivées à 47% du coût initial des projets, auprès desquels les 1,5 % de surcoût financier pèsent peu.

sector was often brought in with insufficient competition, regulation and other requirements on service standards ».

The Cabinet Office, (2000), *PPP, the Government's Approach*, The stationery office, London.

Le livre blanc sur les partenariats public-privé de 2000 apporte d'autres arguments. D'une part, les entreprises ont une plus grande capacité à intégrer les opérations de conception et de réalisation et à développer des innovations que le secteur public, qui du fait de ses obligations publiques est contraint à prendre moins de risques. D'autre part, la pression du marché conduit les entreprises à gérer plus activement le risque, en recourant notamment à des mécanismes d'assurance. L'Etat, qui se considère comme son propre assureur, éprouve des difficultés à évaluer et valoriser le risque⁴.

En d'autres termes pour les Britanniques le différentiel de taux d'intérêt est largement compensé par les bénéfices d'une gestion déléguée.

Une évolution est notable dans tous les pays : autant les partenariats public-privé ont pu naître d'une volonté de débudgétisation ou de contournement des règles trop rigides en matière de marché ou d'emprunts, autant cette problématique a cédé de la place, grâce à des assouplissements accordés par les différents ministères des Finances, à une nouvelle approche fondée sur une meilleure efficacité et l'augmentation de la qualité du service à l'utilisateur. Plus la gestion publique s'affranchira de la partie injustifiée de ses rigidités, moins le recours aux partenariats public-privé apparaîtra comme un moyen de contournement de ces règles.

Il ressort des évaluations britanniques, que les économies réalisées par le biais des partenariats public-privé s'élèvent à environ 6 % par rapport à un investissement classique. Cette moyenne couvre un large éventail de situations, certaines PFI enregistrant des gains de l'ordre de 20 %, tandis que d'autres, si elles ne génèrent pas d'économies significatives, ne permettent pas moins de réduire les dépassements de coûts et de délais. Dans la majorité des contrats, le prestataire privé ne reçoit de paiements qu'à la délivrance effective du service.

Il n'en demeure pas moins que les partenariats public-privé induisent une série de risques qu'il appartient à la collectivité publique d'identifier et de lever.

Les risques liés aux montages de PPP

Deux catégories de risques peuvent survenir, la première étant liée à la sélection des projets pouvant faire l'objet d'un montage partenarial, la seconde portant sur la négociation contractuelle.

Le choix de recourir au secteur privé peut être d'autant plus contesté que les comparaisons de coût public-privé sont difficiles à établir. Aux Etats-Unis, la directive A-76 organise la compétition des administrations avec le secteur privé pour l'exercice de leurs activités non régaliennes. Son application a débouché sur des contestations judiciaires des entreprises comme des syndicats, du fait de l'opacité des décisions d'externalisation qui en résultaient⁵. L'élaboration d'un comparateur de coût public, tel qu'il a été institué au Royaume-Uni et, par la suite, en Australie et au Canada, vise à garantir la transparence du choix effectué. Fondé sur les normes généralement acceptées d'optimisation des choix d'investissement, le *Public Sector Comparator* britannique a été introduit en 1997 pour tester l'intérêt économique du recours au partenariat public-privé⁶. Une comparaison de coût équitable et audité de façon

⁴ Commissariat général du Plan, (2003), *Le risque dans la décision publique*.

⁵ General Accounting Office (Commercial Activities Panel), (2002) « *Improving the Sourcing Decisions of the Government* », avril.

⁶ HMS Treasury, « *How to Construct a Public Sector Comparator* », 1997.

indépendante peut donc prévenir le soupçon de partialité à l'égard du secteur privé. Au Royaume-Uni, les partenariats public-privé se sont accompagnés de la mise en place de deux régulateurs externes centralisant les informations relatives à l'ensemble des contrats conclus par l'Etat et par les collectivités territoriales. Ce référentiel permet de dépasser le critère du moins-disant, en intégrant des éléments de choix portant sur la qualité du service rendu.

Un risque résiduel demeure toutefois, sous la forme d'un biais de sélection des projets publics. En effet, il pourrait être à craindre que le recours aux partenariats conduise à privilégier les projets susceptibles de faire l'objet d'une offre privée et générant suffisamment de flux de recettes annuels pour les rendre éligibles à des financements bancaires. La démarche britannique en la matière peut servir de référence. Il s'agit tout d'abord de sélectionner les projets en fonction de leur utilité sociale, la question de leur financement étant traitée dans un second temps.

Au niveau de la négociation contractuelle, plusieurs écueils peuvent être identifiés, tenant à l'équilibre économique du contrat.

En effet, des contrats de longue durée, couvrant un ensemble de prestations intégrées, peuvent aboutir à restreindre la concurrence et conduire au favoritisme. Aussi, les partenariats public-privé doivent-ils respecter une procédure rigoureuse de sélection et de négociation des offres. L'une des difficultés relevées par le *National Audit Office* (NAO) britannique réside dans le maintien de l'intensité concurrentielle tout au long du processus : le coût d'une offre non retenue ne doit pas décourager les prestataires de soumissionner ultérieurement. La refonte des directives européennes sur les achats publics prend en compte cette problématique, en prévoyant une procédure de « dialogue compétitif » destinée à maintenir la concurrence à court terme tout en préservant l'intensité concurrentielle à plus long terme.

L'incertitude liée aux contrats de longue durée peut conduire à laisser au prestataire une rente excessive. Le cas le plus emblématique est celui de la prison britannique de Fazakerley, étudié par le NAO en 2000⁷. Au bout de quelques années de fonctionnement de l'établissement, les marchés financiers ont réévalué à la baisse le risque associé à ce type de projets et le consortium opérant la prison a pu renégocier ses emprunts à un taux moins élevé. Il s'en est suivi une rentabilité sans commune mesure avec celle qui était envisagée contractuellement. Un système de partage des gains a été négocié a posteriori et dorénavant les contrats de PFI intègrent des clauses relatives à la rentabilité. C'est notamment le cas du contrat de modernisation du siège du *Ministry of Defence* (MoD)⁸, où les gains supérieurs de 130 % à la marge prévue contractuellement sont partagés avec le ministère.

Le paiement à la performance constitue un autre moyen de contrôler les marges des opérateurs. L'exemple des prisons britanniques montre que les pénalités contractuellement prévues sont effectivement appliquées : ainsi, l'établissement de Parc a subi une déduction de 750 000 £ lors de sa première année d'exploitation⁹.

Le recours à des procédures de *market testing* à échéance régulière constitue aussi un instrument de contrôle des marges du prestataire. La structure de coût du prestataire étant connue fonction par fonction, l'administration compare ces coûts avec ceux de la concurrence. Si le prix facturé par l'opérateur est supérieur à celui du marché pour cette

⁷ National Audit Office, « *The Refinancing of the Fazakerley PFI Prison Contract* », juin 2000

⁸ National Audit Office, « *The Main Building Redevelopment Contract* », avril 2002

⁹ National Audit Office, « *The Operational Performance of PFI Prisons* », juin 2003.

activité donnée, il lui faut abaisser son tarif, au besoin en externalisant à son tour cette activité ou en changeant de sous-traitant. Cette procédure s'applique dans les partenariats de domaines aussi divers que les télécommunications militaires (*Defence Fixed Telecommunication Systems*) ou l'immobilier (*Treasury Building*).

L'incertitude sur les profits du prestataire peut être levée en cours de contrat en capitalisant les bonnes pratiques de partenariat. Le retour d'expérience provenant des audits du NAO et des unités de partenariat public-privé des ministères dépensiers est mis à profit par l'*Office of government commerce* (OGC), qui en tire des recommandations pour les contrats futurs.

Le maintien durable d'une concurrence effective se pose également dans le cadre de ces nouveaux contrats. En regroupant des opérations qui feraient l'objet d'un allotissement dans le cadre traditionnel des marchés publics, les partenariats public-privé risquent de favoriser les grands groupes et d'augmenter leur pouvoir de marché vis-à-vis des PME. Il faut souligner que ce problème se pose déjà dans le cadre des délégations de service public : le concédant choisit ses sous-concédants sans mise en concurrence. Dans des situations similaires de monopoles ou d'oligopoles, l'Etat parvient toutefois à réintroduire des mécanismes concurrentiels. En France, dans le domaine de l'armement, la Délégation générale pour l'Armement a mis en place une politique de plan d'acquisition, qui exige des donneurs d'ordre de choisir leurs sous-traitants par une mise en concurrence effective. Les contrats de partenariat pourraient prévoir de telles dispositions. Elles pourraient être combinées avec les procédures de *market testing* décrites plus haut, rétablissant ainsi les possibilités d'entrée sur le marché des PME.

Si dans certains secteurs, comme les services aux collectivités locales, des groupes multiservices peuvent assurer l'intégralité de la prestation, d'autres domaines requièrent la création de consortiums. Par exemple, les partenariats public-privé noués dans le domaine de la Défense associent généralement des entreprises représentant les différentes compétences requises, qui dépassent le champ de l'industrie d'armement. Les consortiums peuvent contribuer à élargir la concurrence, en favorisant l'arrivée de nouveaux entrants. Le paiement à la performance prévu par les contrats de partenariat conduit les donneurs d'ordre à rechercher des sous-traitants performants en dehors de leurs propres filiales, favorisant de ce fait les PME disposant d'une niche de compétences..

C. Les facteurs clés de succès des PPP

Si les partenariats public-privé ont un réel intérêt économique en matière de fournitures de services à la collectivité, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont potentiellement porteurs de risques. Aussi, convient-il de s'appuyer sur les retours d'expériences des pratiques étrangères pour en dériver un ensemble de prescriptions relatives au pilotage de ces contrats.

Il s'agit tout d'abord d'établir une vision commune des objectifs poursuivis par le projet. En effet, la cause d'échec la plus fréquente des partenariats est l'incompréhension par les opérateurs privés des objectifs poursuivis par la puissance publique. Sans cette une clarification des attentes de l'administration, un partenariat ne saurait être engagé. Par exemple, lorsque la Sécurité sociale britannique a sous-traité son informatique, elle a d'abord demandé à l'entreprise de venir travailler dans ses locaux pendant trois mois, afin de bien comprendre les problématiques, procédures et contraintes de l'administration.

De la même façon, les PPP fonctionnent lorsqu'il y a synergie d'objectifs et apport d'innovations par l'entreprise. On peut citer le cas de l'accord stratégique conclu pour dix ans par le Comté de Middlesbrough. Il s'agissait de créer des emplois et rendre le service public local plus efficient. Cela impliquait une sous-traitance de 260 millions de livres et mille personnels municipaux vers une entreprise privée. En sus de cette sous-traitance, l'opérateur s'est engagé à mettre en place des « produits supplémentaires », tels qu'une ligne téléphonique unique pour les citoyens, un incubateur d'entreprises et un investissement massif dans l'informatisation des services publics. Le projet est piloté par un conseil comprenant à la fois les représentants de la municipalité et les gestionnaires de la société privée.

Il s'agit, en outre, de développer une compréhension commune des modes opératoires et des contraintes tant de la puissance publique que de l'opérateur privé. Dans le cas du partenariat public-privé britannique entre National Savings et Siemens, de multiples groupes de travail ont été organisés afin que chacune des parties comprenne la logique de l'autre. Dans le domaine des infrastructures, la réalisation d'un des plus grands ouvrages d'art de ces dernières années, le pont sur la Severn, a associé avec succès deux entreprises française et britannique. La première a apporté ses compétences en matière de spécification des standards et de gestion des contrats, la seconde a apporté les capacités d'innovation techniques spécifiques à la tradition française de travaux publics.

Au titre des échecs, on peut citer l'exemple du programme qui créait au Royaume Uni des chèques formation pour développer la formation continue.¹⁰ La gestion de ce programme a été entièrement sous-traitée, de l'enregistrement des demandeurs au paiement des chèques, en passant par le contrôle de leur éligibilité et le suivi du nombre de demandes. Dans ce cas, l'entreprise sous-traitante a été insuffisamment associée à la mise au point des objectifs du programme, qui n'était pas d'offrir une formation à tous, mais seulement à ceux qui s'engagent dans un processus de requalification pour trouver un emploi. De ce fait, la société sous-traitante n'a pas mis en place des critères d'éligibilité ni de suivi des bénéficiaires et le programme est vite devenu si inflationniste que le gouvernement a dû l'arrêter. Si le ministère et la société avaient davantage travaillé ensemble, les partenaires auraient mieux identifié et évalué les risques inhérents au projet. L'évaluation réalisée par le NAO a mis en évidence plusieurs carences. Tout d'abord, l'urgence et la pression politique n'ont pas permis une évaluation raisonnable des risques. Ensuite, le partenariat est dans les faits revenu à une simple sous-traitance, comme en atteste l'absence de réunion stratégique associant les parties. Enfin, aucun mécanisme de contrôle n'avait été mis en place pour juger de l'éligibilité des demandeurs.

Il convient également de mettre en place des *benchmarks*, c'est-à-dire des comparaisons avec des activités analogues pour déterminer les prix d'achat ou les modes de financement adéquats. La problématique des *benchmarks* est controversée car il est toujours facile de mettre en avant la spécificité de chaque projet et d'argumenter que ses effets induits en termes économiques et sociaux sont difficiles à déterminer. Même si la difficulté est réelle, les évaluations *ex ante* servent précisément à analyser ces effets induits. De plus le *benchmarking* peut se faire par catégorisations de projets similaires ou antérieurs, quitte élargir son champ à des comparaisons internationales. A cet égard, un régulateur externe, comparant niveaux de service et prix, serait de la plus grande utilité pour l'Etat et pour les collectivités locales.

¹⁰ Evaluation du NAO, octobre 2002

Il est important pour la puissance publique de pouvoir connaître les retours financiers dont les opérateurs ont bénéficié. Il faut toutefois prendre en compte la capacité des entreprises à contourner le contrôle en formant de filiales *ad hoc* et en « ajustant » les comptes. En France, de telles pratiques ont pu, d'après les chambres régionales des comptes, intervenir dans nombre de rapports annuels prévus par la loi Sapin. Les causes de la méfiance peuvent en être diverses, entre des fonctionnaires pour qui le profit est peu moral alors qu'une entreprise ne peut s'en passer, avec des contrôleurs qui ont trop peu l'habitude de l'analyse des comptes d'entreprise, et le souci de l'entreprise de ne pas dévoiler ce qui fait son avantage compétitif. Des règles de confiance réciproque et de totale confidentialité doivent alors être élaborées.

Les deux parties doivent s'accorder sur des arrangements de gouvernance, c'est-à-dire les modalités de résolution des conflits ou des problèmes lorsqu'ils apparaissent. Ce qui implique de prévoir dans le contrat des modalités d'ajustement ou de rectification de ses dispositions en cas d'élément nouveau sans passage nécessaire par le tribunal (et au-delà du fait du Prince et de la théorie de l'imprévision). Le contrat doit également être clair sur les mesures de performance et les sanctions financières éventuelles qui leur sont liées. Le contrat doit aussi décrire très précisément les niveaux de qualité requis, les moyens de les vérifier et les pénalités en cas de non atteinte de ces niveaux. En particulier les paiements peuvent être réduits si la qualité n'est pas atteinte, sauf si cette sous-performance est de nature exogène et suppose une révision le contrat.

Les partenariats public-privé peuvent constituer une opportunité pour amener les collectivités publiques à travailler ensemble. Le programme *Sure START* peut servir de référence. Il s'agit d'un programme pour les jeunes enfants en difficulté. Il associe deux partenaires essentiels, les ministères de l'éducation et de la santé, qui cherchent à diminuer de 20% le nombre d'enfants relevant de la protection de l'enfance en trois ans. Le pilotage du programme est assuré par un comité interministériel qui se réunit régulièrement. Un appel à candidatures pour des projets partenariaux s'inscrivant dans ce programme est mis en place et les projets sont retenus après appel d'offres. Dans ce cas, c'est l'appel d'offres préalable aux partenariats public-privé qui sert d'aiguillon à la coordination administrative.

Les compétences nécessaires en matière de pilotage des contrats (qui est une qualification précise ne se limitant pas aux aspects juridiques) et d'ingénierie financière devraient être développées dans la fonction publique. Une agence spécialisée devrait être mise en place pour aider les ministères. Ainsi au Royaume-Uni, les cas d'échec des partenariats public-privé ont amené le gouvernement à se rendre compte de l'importance de l'appui logistique et du conseil aux ministères. Cet appui s'est traduit par la standardisation des procédures (circulation de contrats type, normalisation des indicateurs de qualité, guide des procédures d'appels d'offre). Enfin, ont été mis en place un organisme privé à but non lucratif, *Partnership UK* et au plan étatique *the office of government commerce*, chargé de faire circuler les savoir-faire, aider les ministères et également réaliser les montages financiers pour eux.

Conclusion

Un partenariat public-privé repose sur un équilibre entre une spécification des résultats attendus et des mécanismes de souplesse permettant d'ajuster les dispositions du contrat au cours de sa mise en œuvre. Ce principe constitue un nombre d'or dont la formule n'est pas universelle et doit être redéfinie à chaque contrat.

Annexe 1 : Les principes des partenariats

Les PPP sont destinés à attirer l'attention sur les conditions de réussite de la délégation qui sont :

Une communauté d'objectifs ou une bonne compréhension mutuelle des objectifs de la puissance publique et de l'entreprise. Il peut y avoir des échanges de savoir-faire, des complémentarités d'intérêt (dialogue compétitif). L'antithèse est la sous-traitance « défausse », où une activité est sous-traitée au moins disant sans que celui-ci sache quels sont les objectifs poursuivis par la puissance publique dans le domaine considéré. Ceci pourrait paraître une évidence mais il existe encore beaucoup de cas où le sous-traitant est considéré comme un simple exécutant et non un partenaire, et les rapports sont basés sur une certaine méfiance mutuelle. (ce que traduisent les entretiens effectués tant auprès des entreprises que des fonctionnaires)

Un pilotage étroit et constant permettant la gestion au quotidien du contrat, non seulement en fonction des critères habituels de l'imprévision ou du fait du prince, mais des leçons à tirer de la mise en œuvre réelle. Ce pilotage ne doit pas être du contrôle tatillon ou du doublonnage des fonctions de contrôle interne, c'est-à-dire une relation basée sur la méfiance mais des contacts réguliers d'échange d'informations, plus ou moins formalisés en fonction des occasions.

Une mesure et une évaluation de résultats quantitatifs et qualitatifs du contrat, par différents intervenants, le prestataire, le maître d'ouvrage mais également des évaluations indépendantes et de la consultation des usagers. Ces évaluations existent mais portent plus sur les aspects techniques que les indicateurs de qualité, les attentes des usagers ou le retour d'expérience accumulé.

Annexe 2 : Synthèse des facteurs clés de succès

Pour décider d'un PPP

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Evaluer la capacité à mobiliser plus d'investissements par cette formule que par un financement public | Evaluer ex ante les risques, non seulement financiers mais sociologiques (besoins, habitudes) | Examiner s'il y a ou non une convergence d'objectifs ou une bonne compréhension commune des objectifs | Déterminer une synergie d'apports (quelles compétences du secteur public ? quelles compétences du secteur privé ?) | Pour les grands projets possibilité de recourir à un débat public |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|

Pour définir le contrat de PPP

| | | | |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Etablir des benchmarks, afin d'évaluer les prix ou les tarifs | Se mettre d'accord sur les règles de transparence | Modalités d'ajustement | Définir où les usagers peuvent réclamer et qui les dédommage |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------|

| | | |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Spécifier les niveaux de qualité et les mesures de performance | Etablir les modalités de résolution des problèmes | Définir précisément les modes de coercition de la puissance publique |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|

Pendant la vie du contrat

| | | | |
|----------------|------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Vigie continue | Flexibilité des arrangements | Vérifier les résultats et non le détail des processus | Avoir des retours réguliers des usagers |
|----------------|------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------|

En fin de contrat

| | | | |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Evaluation globale | Remise en concurrence | Partage des gains de productivité lors du refinancement | Modalités de retour des investissements au concessionnaire |
|--------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|